

## **Handreichung zum Thema „Betteln“ in Hamburg**

Immer wieder wird in Hamburg eine Einschränkung der Nutzung des öffentlichen Raums in der City für bestimmte Personengruppen diskutiert. Neu aufgeflammt ist die Diskussion Ende Dezember 2005 durch die Forderung der Handelskammer, in bestimmten Einkaufsstraßen das Betteln zu verbieten, der sich der Innensenator in einem Zeitungsbeitrag angeschlossen hat.

Landespastorin Annegrethe Stoltenberg fasst die Position der Diakonie zum Thema zusammen. Als weitere Diskussionshilfe veröffentlicht das Diakonische Werk Hamburg zentrale Fakten.

### **1. Landespastorin Annegrethe Stoltenberg zum Bettelverbot**

Im Juni beginnt die Fußballweltmeisterschaft, die Welt ist „zu Gast bei Freunden“, auch in Hamburg. Offenheit, Toleranz, Respekt – das sind Leitbilder, mit denen Hamburg der Welt begegnet und die für eine weltoffene Metropole stehen. Es sind die Leitbilder, die unsere Stadt schön und lebenswert machen.

Aber wie sollen diese Leitbilder praktisch ausgestaltet werden? Die Diskussion um ein Bettelverbot in der Innenstadt zeigt, wie aktuell und gleichzeitig schwierig diese Frage ist. Während einige von „dringendem Handlungsbedarf“ sprechen, scheint eine nüchterne Betrachtung, wie sie auch der Innensenator begonnen hat, angemessen.

Die Handelskammer begründet ihren jüngsten Vorstoß in Richtung Hamburger Innenstadtverordnung mit zwei Argumenten. Zum einen seien Bettler und Bettlerinnen unmittelbar für Umsatzrückgänge verantwortlich und zum zweiten gehe es gegen „organisierte Bettelei“ und nicht gegen „alteingesessene“ Bettler.

Welche Auswirkungen die Anwesenheit einiger Bettler tatsächlich auf den Einzelhandel hat, ist bisher nicht nachgewiesen.

Für den Fall, dass Formen organisierter Kriminalität des Bettelns vorliegen, bedarf es keiner neuen Innenstadtverordnung. Darauf hat bereits die Innenbehörde verwiesen: Die vorliegenden Gesetze geben der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden alle Instrumente für notwendiges und wirksames Handeln an die Hand.

Im Übrigen ist eine Innenstadtverordnung für eine bestimmte Gruppe von Bettlern juristisch nicht umsetzbar. Die Handelskammer selbst sieht rechtliche Probleme, und der Innensenator hat es in seinem Abendblattkommentar in dankenswerter Deutlichkeit gesagt: Es ist nicht möglich zwischen „guten“ und „bösen“ Bettlern zu differenzieren. Eine Innenstadtverordnung trifft alle.

Und hier sind wir beim Kern der Diskussion: Soll das Betteln allgemein toleriert oder in einigen Teilen der Stadt verboten werden? Hier vertreten wir in der Diakonie eine andere Position als der Innensenator, der Bettelei dann nicht tolerieren will, „wenn sie viele Menschen stört“. Wie viel sind „viele Menschen“? Fühlen sich nur Menschen in der Innenstadt gestört oder auch Menschen in Eppendorf, St. Pauli, Winterhude? Wenn schon ein Bettelverbot, mit welchem Grund dann nur für die Innenstadt? Und was „stört“ an Bettlern? Ihr sichtbares Elend? Ihre Herkunft? Das beklemmende Gefühl, das sie manchmal in uns auslösen? Und wenn ja: Sind das „Störungen“, die ein Bettelverbot rechtfertigen?

Betteln ist keine Straftat, genauso wenig wie die „Störungen“, die mit Bettelei verbunden sind. Ein Bettelverbot oder eine entsprechende Innenstadtverordnung wäre deshalb auch rechtlich problematisch. Jeder und jede kann frei entscheiden, ob er oder sie etwas in einen ausgestreckten Hut oder Plastikbecher legen möchte oder nicht.

Wir werden uns daran gewöhnen müssen, dass wir auch in Hamburg mit den Kehrseiten von Reichtum, Wachstum und Globalisierung konfrontiert werden. Die Armut in dieser Gesellschaft und in dieser Stadt nimmt nicht nur zu, sie wird auch sichtbarer. Sicherlich ist dieser Anblick oft bedrückend, vielleicht auch irritierend oder gar beängstigend. Aber wegschauen können wir nicht. Auch und gerade wer arm ist, hat ein Recht auf Hilfe unter dem Leitbild von Toleranz, Respekt und Weltoffenheit. Diakonische Einrichtungen wie der Mitternachtsbus, soziale Beratungsstellen oder Straßensozialarbeit sind solche Hilfeangebote. Weil mehr Menschen an der Armutsgrenze leben, werden sie stärker in Anspruch genommen. Solche Angebote sollten gestärkt und ausgebaut werden.

Unser vorrangiges gesellschaftspolitisches Ziel muss es sein, die Armut zu bekämpfen und nicht die Armen. Ordnungspolitische Maßnahmen beseitigen die Armut nicht, sondern verdrängen sie höchstens in andere Stadtteile. Der Innensenator hat recht: Betteln ist ein soziales Problem, das nicht nach dem Motto „aus den Augen, aus dem Sinn“ gelöst werden kann. Doch eine Innenstadtverordnung ginge genau diesen Weg.

## 2. Fakten

### Was ist Betteln?

**Bettler** sind Menschen, die ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus [Almosen](#), milden Gaben anderer bestreiten. Meistens wird um Geld gebettelt.

Es gibt auch uneindeutige oder Mischformen, wenn z. B. kleine Dienstleistungen angeboten werden (Autoscheibe wischen), Kleinigkeiten verkauft werden oder Straßenmusik gespielt wird.

Mehr: <http://de.wikipedia.org/wiki/Betteln>

### Wie viele Bettler gibt es in Hamburg?

Die Zahl ist unbekannt. Eine Zählung durch StraßensozialarbeiterInnen am 6.1.2006 in den Bereichen Mönckebergstraße, Spitalerstraße, Rathausmarkt bis Gänsemarkt ergab sieben Bettler.

In einer Befragung aus dem Jahr 2002 von fast 1.300 obdachlosen, auf der Straße lebenden Menschen in Hamburg gaben 8,1% der Befragten an, dass Betteln ihre wichtigste Einkommensart sei.<sup>1</sup> Weitere 9,9% gaben an, aktuell über gar kein Einkommen zu verfügen. Wichtig zu beachten: Nicht alle Bettler sind obdachlos oder leben gar auf der Straße.

Solche Ergebnisse sagen jedoch nichts darüber aus, wie viele Menschen in Hamburg regelmäßig, gelegentlich (z. B. am Ende des Monats) betteln.

Zu beachten ist auch: Gebettelt wird nicht nur in den Innenstadtbezirken.

### Welche Bedeutung hat das Betteln für die Bettler?

Betteln bildet das Einkommen für den Lebensunterhalt, bzw. sicherlich häufiger eine Ergänzung zum Einkommen.

Betteln ist für viele Menschen die ihnen einzig verfügbare Form der Selbsthilfe bei Mittellosigkeit. Es hilft häufig Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen mit ihrem Einkommen nicht auskommen, nicht zu verelenden bzw. nicht straffällig zu werden (Schwarzfahren, Bagatelldiebstahl).

Vor allem in den (innerstädtischen) Geschäftsvierteln wird gebettelt, weil aufgrund des großen Publikumsverkehrs der Verdienst günstiger ist. Die Innenstädte erleichtern Kontakte und Kommunikation. Sie sind gut an den ÖPNV angeschlossen. Verschiedene Institutionen und soziale Einrichtungen sind gut erreichbar.

---

<sup>1</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, BSF, 2002: Obdachlose, auf der Strasse lebende Menschen in Hamburg 2002. Eine empirische Untersuchung.

Für wohnungslose oder alleinstehende, in ihren Wohnungen vereinsamte Menschen sind Innenstädte so etwas wie ihr „Wohnzimmer“, sie halten sich dort auf, sie dienen als Treffpunkte, es werden Kontakte gepflegt und die Freizeit verbracht.

## **Betteln als historisches Phänomen**

Betteln ist ein uraltes Phänomen. Es war nicht immer ein missbilligtes Verhalten. Im Mittelalter zum Beispiel war Almosengeben eine ethisch religiöse Verpflichtung. In der frühen Neuzeit wurde dem Betteln zunehmend mit repressiven Maßnahmen begegnet. Züchtigungen, Gefängnis- und Galeerenstrafen, Brandmarkungen, Verstümmelungen oder gar die Todesstrafe konnten das Phänomen nicht zum Verschwinden bringen. Im Nationalsozialismus wurden viele Bettler im KZ ermordet. Im April 1974 wurde das in § 361 Nr. 4 StGB (a.F.) geregelte Bettelverbot außer Kraft gesetzt. Es hatte annähernd hundert Jahre im Wortlaut nahezu unverändert im Strafgesetzbuch gestanden.

Mehr: <http://www.jurawelt.com/aufsaeetze/straf/3554>

## **Betteln rechtlich: Ist Betteln rechtswidrig?**

Die herrschende Meinung in der Rechtskunde ist, dass ein Bettelverbot in einer Straßen-, Anlagen- oder Polizeiverordnung nicht verfassungskonform und nicht rechtswirksam ist.

In einem ausführlichen Gutachten hat der Wiesbadener Verwaltungsfachhochschulprofessor Wolfgang Hecker<sup>2</sup> den Stand der Rechtswissenschaft dahingehend zusammengefasst, dass es sich beim Betteln (und Alkoholkonsum) nicht um eine Verhaltensweise handele, von der typischerweise eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehe, so dass es schon an der für Gefahrenabwehrverordnungen erforderlichen abstrakten Gefahr fehle. Darüber hinaus verstießen die Verbote gegen die Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und Gleichbehandlung (Art. 3 GG).<sup>3</sup>

Rechtliche Probleme beziehen sich unter anderem auf:

- das Bestimmtheitsgebot (Art. 103 II GG);
- den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit, Geeignetheit, Übermaßverbot).

Problematisch dürfte auch die Beschreibung des Schadens / der Gefahr sein, die abgewendet werden soll. „Jede polizeirechtliche Gefahrenabwehr hat zur Voraussetzung, dass ein Schaden droht. (...) `Bei dem einzelnen Schutzgut muss eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung drohen; bloße Belästigungen, Unbequemlichkeiten, Nachteile oder Geschmacklosigkeiten sind polizeirechtlich irrelevant.`“<sup>4</sup> Außerdem wäre der Schutzzweck einer solchen Regelung unklar.

Das Amtsgericht Stuttgart hat in einem Urteil, bei dem es einen mittellosen Kriegsversehrten von der Anklage illegalen Bettelns freisprach, festgestellt, dass es nicht nachvollziehbar sei, „dass das einfache, unaufdringliche, körperlose Betteln und damit das bloße Erbitten einer materiellen Zuwendung durch das ausdrückliche oder konkludente Behaupten, bedürftig zu sein, sich zu einem polizeirechtlichen Schaden verdichten oder auch nur die Grenze zur persönlichen Belästigung überschreiten könne.“<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Hecker, Wolfgang, 1997: Die Regelung des Aufenthaltes von Personen im innerstädtischen Raum; Kurzfassung in Blätter der Wohlfahrtspflege 11-12/1997, 246 ff.).

<sup>3</sup> nach: Brühl, Albrecht, 1998: Rechtsschutz für Wohnungslose, hier RZ: 1.359, siehe auch RZ 1.344 bis 1.394.

<sup>4</sup> Brühl a.a.O. RZ 1364 mit Zitat von Lissen/Denninger, Handbuch des Polizeirechtes, E.30.

<sup>5</sup> Hammel, Manfred, 1998: Ist Betteln illegal? Anmerkungen zum Urteil des Amtsgerichtes Stuttgart vom 16. April 1997, in wohnungslos 2/1998: S. 51 ff.

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Normenkontrollbeschluss vom 6. Juli 1998 (AZ 1 S 2630/97): Zur Nichtigkeit eines auf der Grundlage einer kommunalen Satzung verfügten Verbots des Bettelns in jeder Form sowie zur prinzipiellen Unbedenklichkeit des sog. stillen Bettelns innerhalb des öffentlichen Straßenraumes, mit Anmerkungen von Manfred Hammel, in: wohnungslos, Nr. 3/1998: S. 122 ff.

Wenn durch nicht „unaufdringliches“ und nicht „körperloses“ bzw. durch aggressives Betteln Belästigungen und Behinderungen auftreten, können diese nach der Straßenverkehrsordnung (§ 1 Abs. 2 StVO) unterbunden und geahndet werden. Besonders „aggressive“ Formen des Bettelns können als Nötigung (§ 240 StGB), Raub (§249 StGB), Beleidigung (§ 185 StGB), Diebstahl (§ 242 StGB) geahndet werden. Es bedarf dazu keiner Straßen-, Anlagen- oder Polizeiverordnungen.

Auch wegerechtlich lässt sich ein Bettelverbot nicht begründen. Sehr starke Argumente sprechen dafür, dass das Betteln zum nicht einschränkbareren Gemeingebrauch zu rechnen ist (Brühl a.a.O. RZ 1.347 bis 1.357). Der VGH Mannheim prüfte in seinem Urteil auch explizit die Gemeingebrauchlichkeit des Bettelns. Ein allgemeines Bettelverbot unterliegt nach dieser Einschätzung von vornherein nicht der gemeindlichen Satzungskompetenz (Simon a.a.O., S. 32).

Für den Schutz und die Vermittlung von Hilfen an Personen, die zum Betteln gepresst werden, wäre ein Bettelverbot eher hinderlich. Sollte es kriminelle Hintergründe geben, sind polizeiliche Ermittlungen und das Strafrecht gefragt.

Wenn die Bürgerschaft also das Betteln zur Sondernutzung erklären und damit genehmigungspflichtig machen würde, wäre das gesetzeswidrig. Ein betroffener Bettler könnte dagegen klagen und würde höchstwahrscheinlich den Prozess gewinnen.

## Wer stört sich am Betteln?

Aus der Geschäftswelt ist die Behauptung zu hören, dass das Betteln zu Umsatzrückgängen beitrage, weil die Kunden sich unwohl fühlten.

Diese Behauptung ist durch nichts belegt.

Plausiblere Argumente für Umsatzrückgänge sind:

- die geringe Kaufkraft von Konsumenten
- die Leblosigkeit der Innenstädte als reiner Einzelhandelszone
- Konkurrenz von Discountern außerhalb der Innenstädte.

Eine andere Gruppe von Personen, die sich am Betteln stören, sind Teile der Bevölkerung, die in der City einkaufen. Wie groß diese Gruppe ist, ist schwer zu bestimmen.

Eine Umfrage im Auftrag des Hamburger Abendblatts (7./8.1. 2006) ergab unter der Hamburger Bevölkerung 49 %, die ein Bettelverbot ablehnen, 40 %, die ein Bettelverbot befürworten, 11 % haben keine Meinung. Bekannt ist, dass solche in Meinungsumfragen ermittelten Werte stark von der Fragestellung und aktuellen Debatten abhängig sind.

Im Rahmen einer großen repräsentativen Studie zu „Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“<sup>6</sup> in der Bundesrepublik stimmten 2002 nur 34,6% der Befragten der Aussage „Bettelnde Obdachlose sollten aus den Fußgängerzonen entfernt werden“ eher oder voll und ganz zu.

Im Jahre 2004 betrug die entsprechende Zahl 38,4%.<sup>7</sup>

Da Hamburg im bundesweiten Vergleich als eher liberale Stadt gilt, kann man vermuten, dass eine Befragung, die unabhängig von einer hitzig geführten Debatte durchgeführt wird, deutlich mehr Gegner eines Bettelverbotes erkennen ließe.

---

Titus, Simon, 2001: Wem gehört der öffentliche Raum. Gefahrenabwehrverordnungen und andere Instrumente zur Minimierung der Präsenz sozial Schwacher in den Innenstädten. Endbericht, Mai 2001: hier S. 31.

<sup>6</sup> Ein Zehn-Jahres-Projekt des Institutes für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld unter Leitung von Pro. W. Heitmeyer. Jährlicher Survey mit 3000 Personen. Eine Vielzahl von Veröffentlichungen v.a.: Heitmeyer, W. (Hrsg.), 2002: Deutsche Zustände, Folge 1, FfM, sowie ders.: Folge 2: 2003, Folge 3: 2005.

HIER: Endrikat, Kirsten, 2005: Ablehnung von Obdachlosen in der deutschen Bevölkerung, in wohnungslos Nr. 4/2005: S. 135 – 138.

<sup>7</sup> In einer aktuellen Umfrage im Auftrag des Stern (Nr. 3 2006) sprachen sich lediglich knapp ein Drittel (32 Prozent) dafür aus, das Betteln in den Einkaufszentren der Innenstädte zu verbieten. Fast zwei Drittel (63 Prozent) sind jedoch der Ansicht, dass Betteln dort erlaubt sein sollte.



## **Was stört am Betteln?**

Viele Menschen werden durch den Anblick von Bettlern an die große Kluft zwischen Arm und Reich, an gesellschaftliche Ungerechtigkeiten erinnert. Der Anblick von Bettlern kann auch an die Möglichkeit selbst zu verarmen oder den Boden unter den Füßen zu verlieren, erinnern. Andere, hart arbeitende Menschen, fühlen sich aufgebracht, wenn sie sehen, wie Bettler ohne „Arbeit“ und scheinbar mühelos, Geld einnehmen.

Beim Einkaufsbummel angesichts von so sichtbarer Armut oder gar von offensiv präsentierter Armut und Verelendung sich befangen, unangenehm berührt, geängstigt, ja gestört zu fühlen, kann man deshalb verstehen.

Die Psychologin Kirsten Endrikat führt als mögliche Erklärung für feindselige Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber Obdachlosen folgende Punkte an:

- Personen mit autoritären Haltungen sind besonders anfällig,
- der ökonomische und soziale Wandel sowie soziale Abstiegsängste befördern die Entwicklung einer neuen Straflust

Zusammenfassend: „Desintegrationsbedrohungen führen zu Verunsicherungen, die eine Suche nach Sicherheit auslösen. Eine Variante scheint hierbei die Machtdemonstration zu sein, u.a. mit Rückgriff auf einen ‚starken Staat‘. Das Vehikel dazu ist die autoritäre Aggression der Mehrheit, die angesichts der eigenen Situation möglichst risikolos sein sollte. Dies ist dann gegeben, wenn besonders machtlose Gruppen dieser Gesellschaft wie die Obdachlosen ausgewählt werden.“<sup>8</sup>

## **Was ist mit den nicht-deutschen Bettlergruppen („osteuropäische Bettlerbanden“)?**

Diese Gruppen zogen besonders negative Reaktionen auf sich, weil sie als relativ große Gruppe bettelten und offensiv ihre körperlichen Behinderungen zeigten, um Mitleid zu erwecken.

Es gab Hinweise, und es wurde immer wieder die Vermutung geäußert, dass die Bettler von Banden bzw. mafiösen Organisationen zum Betteln gezwungen und von Hintermännern abkassiert werden. Ermittlungen der Hamburger Polizei zu konkreten Bettlergruppen, die sich in Hamburg aufhielten, konnten dies (offensichtlich mit einer Ausnahme) nicht bestätigen.<sup>9</sup>

Festzuhalten ist, dass ein Bettelverbot den betroffenen behinderten Bettlern nicht helfen würde, weil es nicht an den Hintermännern und nicht an den ermöglichenden Strukturen ansetzen würde. Es würde vielmehr noch schwerer werden als bisher, den betroffenen Menschen soziale Hilfen zu leisten, da sie in einem quasi illegalen Feld agierten und einem polizeilichen Vertreibungsdruck unterlägen.

Die Möglichkeiten der sozialen Arbeit mit dieser Gruppe zu arbeiten, sind grundsätzlich sehr gering, weil weiterführende soziale Hilfen nach dem Gesetz diesen Personen als Touristen bzw. Ausländern ohne dauerhaftes Aufenthaltsrecht nicht zugänglich sind und, weil die sprachlichen und kulturellen Hürden nicht einfach zu überwinden sind.

## **Betteln und soziale Arbeit**

Soziale Arbeit hat die Aufgabe, den Betroffenen Hilfe anzubieten und mit ihnen gangbare Wege zur Veränderung und Verbesserung ihrer Situation zu entwickeln, ohne dass die Interventionen bevormundend sind. Dabei fehlt es Hamburg durchaus noch an einer ausreichenden Zahl von angemessenen Unterkünften für auf der Straße lebende Personen. Es geht weiterhin um „Fürsprache“, um Mobilisierung von Verständnis für „soziale Randgruppen“.

---

<sup>8</sup> Endrikat a.a.O. S. 138.

<sup>9</sup> Hamburger Abendblatt 1.10.2005: <http://www.abendblatt.de/daten/2005/10/01/488023.html> sowie BILD 6.10.2005.

Insgesamt hat die soziale Arbeit hier eine widersprüchliche Position. Sie wird von den Kommunen bezahlt, und die Auftraggeber erwarten, dass die soziale Arbeit „Problemlösungskompetenz“ beweist. Also „Probleme“ beseitigt bzw. als Vorhut der Polizei mäßigend und kontrollierend auf die entsprechenden innerstädtischen Szenen einwirken. Dabei steht der staatliche Versorgungs- und Normalisierungsauftrag häufig in einem Spannungsverhältnis zu den konkreten Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen. In diesem Spannungsfeld die eigene Fachlichkeit zu behaupten, ist eine große Herausforderung.

Wichtig dafür ist: Nicht zu große Erwartungen über die Möglichkeiten der Sozialarbeit zu wecken. (Überzogene) Ansprüche, „Probleme“ beseitigen zu können, zurückweisen. Sowie über die Betroffenen nicht nur als Hilfebedürftige sprechen, sie also nicht klientelisieren. In der allgemeinen und politischen Öffentlichkeit schlägt Hilfsbereitschaft und Verständnis schnell in rigide und repressive Ausgrenzungsforderungen um, wenn die Betroffenen sich „nicht helfen lassen wollen“.

Diakonisches Werk Hamburg  
Fachbereich Migration und Existenzsicherung  
Stephan Nagel, Referent Wohnungslosen-, Suchtkrankenhilfe und Armut

26. Januar 2006